

# ***Indian Claims Commission***

---



## **MOOSOMIN FIRST NATION**

---

*Report on: 1909 Reserve Land Surrender  
(Mediation)*



**INDIAN CLAIMS COMMISSION**

**REPORT ON THE MEDIATION**

**OF THE**

**MOOSOMIN FIRST NATION**

**1909 RESERVE LAND SURRENDER**

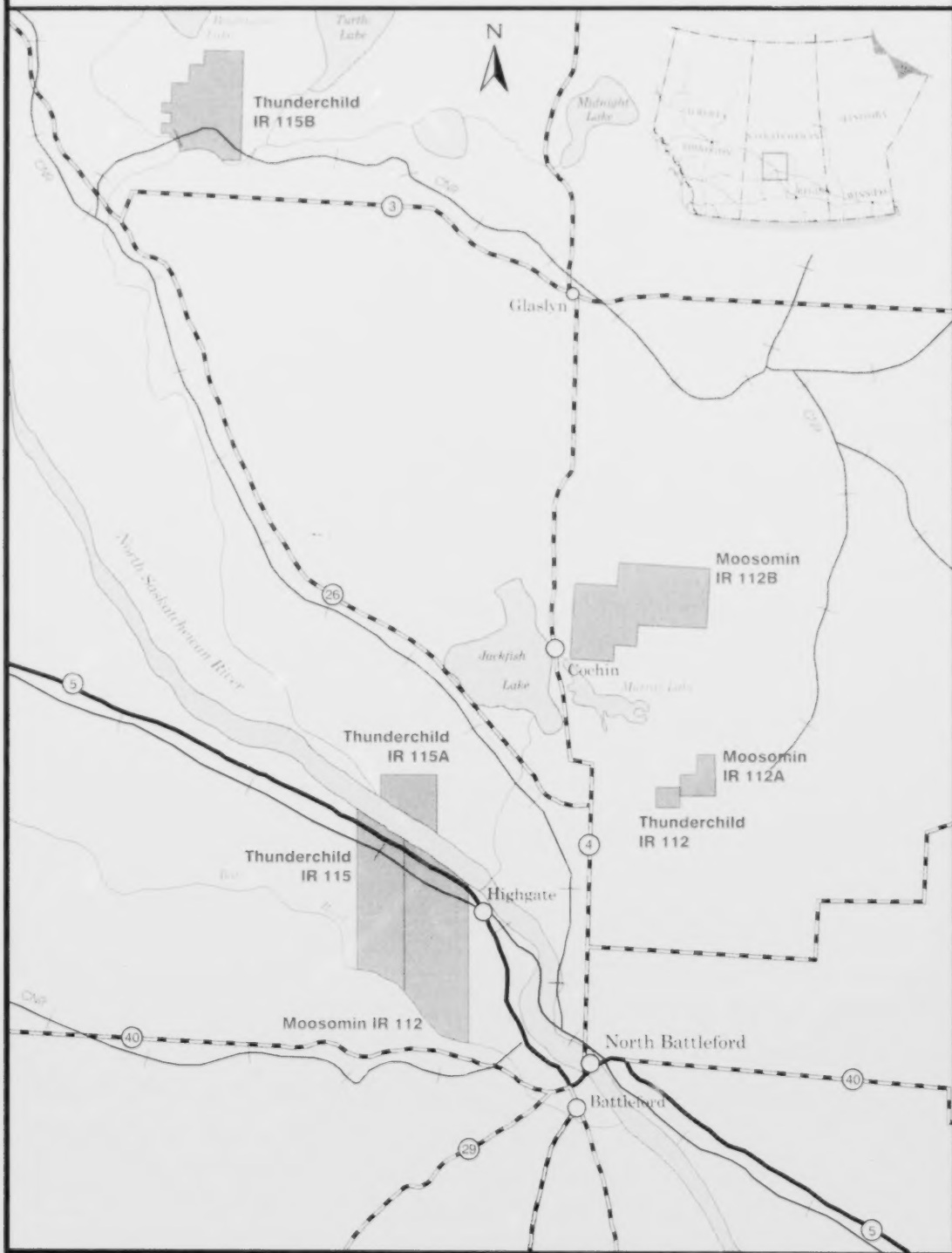
**March 2004**



## CONTENTS

|          |                                                |    |
|----------|------------------------------------------------|----|
| PART I   | <u>INTRODUCTION</u>                            | 1  |
|          | THE COMMISSION'S MANDATE AND MEDIATION PROCESS | 4  |
| PART II  | <u>A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM</u>            | 5  |
| PART III | <u>NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM</u>  | 11 |
| PART IV  | <u>CONCLUSION</u>                              | 13 |

# Claim Area Map



## PART I

### INTRODUCTION

This is a report on how a claim – which had been outstanding for over 90 years, pursued actively under the Government of Canada's specific claims process for nine years, accepted by Canada for negotiation on terms with which the First Nation could not agree, and then rejected on the issue of most importance to the claimant – was, with the assistance of the Indian Claims Commission (ICC), successfully resolved.

The report will not provide a full history of the Moosomin First Nation claim. The issues involved in the 1909 surrender claim and the inquiry process have been discussed by the Commission in its March 1997 publication *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report*.<sup>1</sup> This report will summarize the events leading up to settlement of the claim and illustrate the role of the Commission in the resolution process. Although other Commission personnel were involved at various points along the way, it was Ralph Brant, as Director of Mediation, who led the negotiating process.

The Moosomin First Nation formally submitted its claim, pursuant to Canada's Specific Claims Policy, to the Minister of Indian Affairs on July 15, 1986. The claim asserted that the 1909 surrender of Indian Reserve (IR) 112 and IR 112A was invalid on the basis that the First Nation did not agree to the surrender and that the sale of the lands was never in its best interest. In 1993, Canada agreed to accept the claim for negotiation on the basis that Canada had breached its post-surrender fiduciary obligations in the non-fulfillment of an agreement and the mismanagement of band funds. The First Nation did not agree with Canada's position that the surrender was valid and continued to pursue its original goal – to have the surrender declared invalid. On March 29, 1995, Chief Ernest Kahpeaysewat was informed by the Specific Claims Branch of Indian Affairs that, in Canada's view, "the evidence and submissions are insufficient to establish that the surrender of Indian Reserve

---

<sup>1</sup> Indian Claims Commission, *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101.

No. 112 was invalid or that a fiduciary obligation was breached by Canada in obtaining the surrender.”<sup>2</sup>

On July 17, 1995, the Moosomin First Nation asked the Indian Claims Commission to conduct an inquiry into the claim. In response, and pursuant to its mandate under the *Inquiries Act*, the Commission proceeded to an inquiry, and the parties were brought together to discuss the claim and to clarify the many related issues, evidence, and opposing legal positions. The Commission’s process also allowed for the exchange of documents and provided a forum for full and open discussion.

The inquiry came to an end in November 1996 and the Commissioners issued their report on the claim. Their findings, following deliberations based on all the available evidence, were that:

- 1 “Canada breached its fiduciary obligations in securing the surrender of Indian Reserves 112 and 112A because the Crown failed to respect the Band’s decision-making autonomy and, instead, engaged in ‘tainted dealings’ by taking advantage of its position of authority and by unduly influencing the Band to surrender its land”;
- 2 “the Band’s decision-making autonomy was ceded for it by the overwhelming power and influence exercised by Crown officials seeking to obtain the desired surrenders”; and
- 3 “the Governor in Council gave its consent under section 49(4) of the *Indian Act* to a surrender that was foolish, improvident, and exploitative, both in the process and in the end result.”

The Commissioners’ recommendation follows.

### RECOMMENDATION

Accordingly, we find, for the reasons stated above, that this claim discloses an outstanding lawful obligation owed by Canada to the Moosomin First Nation. We therefore recommend to the parties:

---

<sup>2</sup> Allan Tallman, *Specific Claims West*, to Chief Ernest Kahpeaysewat, March 29, 1995, Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), file BW8260-SK374-C1 (ICC Documents, pp. 1434-39), as reported in ICC, *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101 at 109.

That the claim of the Moosomin First Nation be accepted for negotiation under the Specific Claims Policy.<sup>3</sup>

Later that year, Canada accepted Moosomin's claim for negotiation by letter from the Honourable Jane Stewart, then Minister of Indian Affairs and Northern Development, dated December 18, 1997. In her letter, Minister Stewart agreed with the Commission's recommendation that Canada negotiate the Moosomin First Nation's surrender claim "on the basis that the surrender was not properly taken."<sup>4</sup>

With this letter, the process of negotiating a settlement began. For nearly two years the parties negotiated without the assistance of a neutral facilitator. Land appraisals and loss-of-use studies were undertaken and were at the preliminary report stage. By early 2000, however, negotiations had reached an impasse on several issues, the major ones being: the applicability of Criteria 10,<sup>5</sup> Canada's Additions to Reserve Policy,<sup>6</sup> and how to measure the rate of development of the surrendered land.<sup>7</sup>

Ralph Brant, Director of Mediation at the Commission, was contacted by legal counsel for the First Nation, with the agreement of the federal negotiator, to request the Commission's assistance.

---

<sup>3</sup> ICC, *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101 at 205-6.

<sup>4</sup> Jane Stewart, Minister of Indian Affairs and Northern Development, to Chief Thomas Mooswa, December 18, 1997.

<sup>5</sup> Based on the Commission's inquiry findings, and Minister Stewart's admission that the surrender was not properly taken, it was the position of the First Nation that Criteria 10 should be excluded as a factor in this case.

<sup>6</sup> The usual practice of Canada offering a band the opportunity to increase its reserve acreage by the difference in acres between the surrendered reserve and any reserve obtained in lieu thereof under the surrender, if adhered to in this case, would have denied the First Nation any right to increase the size of its reserve, since the surrendered reserve (IR 112) was smaller in acreage than the replacement reserves obtained through the surrender. The First Nation argued that this approach failed to account for a very real loss of productivity, demonstrated in the loss-of-use studies that had been done to date. The First Nation was of the view that it should be granted an opportunity to add land to its reserve base in order to make up for the lost productive potential of IR 112.

<sup>7</sup> The First Nation was of the view that the surrendered lands would have been developed at a similar rate to that of surrounding regional municipality lands. Canada proposed that a comparative analysis of rate of development on other local reserves be conducted.

### THE COMMISSION'S MANDATE AND MEDIATION PROCESS

The Indian Claims Commission was created as a joint initiative after years of discussion between First Nations and the Government of Canada on how the process for dealing with Indian land claims in Canada might be improved. Following the Commission's establishment by Order in Council on July 15, 1991, Harry S. LaForme, a former commissioner of the Indian Commission of Ontario, was appointed as Chief Commissioner. With the appointment of six Commissioners in July 1992, the ICC became fully operative.

The Commission's mandate is twofold: it has the authority (1) to conduct inquiries under the *Inquiries Act* into specific claims that have been rejected by Canada, and (2) to provide mediation services for claims in negotiation.

Canada distinguishes most claims into one of two categories: comprehensive and specific. Comprehensive claims are generally based on unextinguished aboriginal title and normally arise in areas of the country where no treaty exists between First Nations and the Crown. Specific claims generally involve a breach of treaty obligations or where the Crown's lawful obligations have been otherwise unfulfilled, such as a breach of an agreement or a dispute over obligations deriving from the *Indian Act*.

These latter claims are the focus of the Commission's work. Although the Commission has no power to accept or force acceptance of a claim rejected by Canada, it does have the power to thoroughly review the claim and the reasons for its rejection with the claimant and the government. The *Inquiries Act* gives the Commission wide powers to conduct such an inquiry, gather information, and subpoena evidence, if necessary. If, at the end of an inquiry, the Commission concludes that the facts and law support a finding that Canada owes an outstanding lawful obligation to the claimant, it may recommend to the Minister of Indian and Northern Affairs that a claim be accepted.

In addition to conducting inquiries, the Commission is authorized to provide mediation services at the request of parties in negotiation. From its inception, the Commission has interpreted its mandate broadly and has vigorously sought to advance mediation as an alternative to the courts. In the interests of helping First Nations and Canada negotiate agreements that reconcile their competing interests in a fair, expeditious, and efficient manner, the Commission offers the parties a broad range of mediation services tailored to meet their particular goals.

## PART II

### A BRIEF HISTORY OF THE CLAIM

The present report relates only to the Commission's fulfillment of its mediation mandate. It should be noted, however, that, as a result of the previous inquiry, the Commission had the benefit of historical records and detailed legal submissions from the parties setting out the basis of the claim. This knowledge was relied upon only to the extent that background information may have been required by the Director of Mediation or Commission staff. The Commission makes no findings of fact in this report.

The historical context of this claim has been described at length in the March 1997 *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* of the Commission.<sup>8</sup> Only a brief summary will be found here.

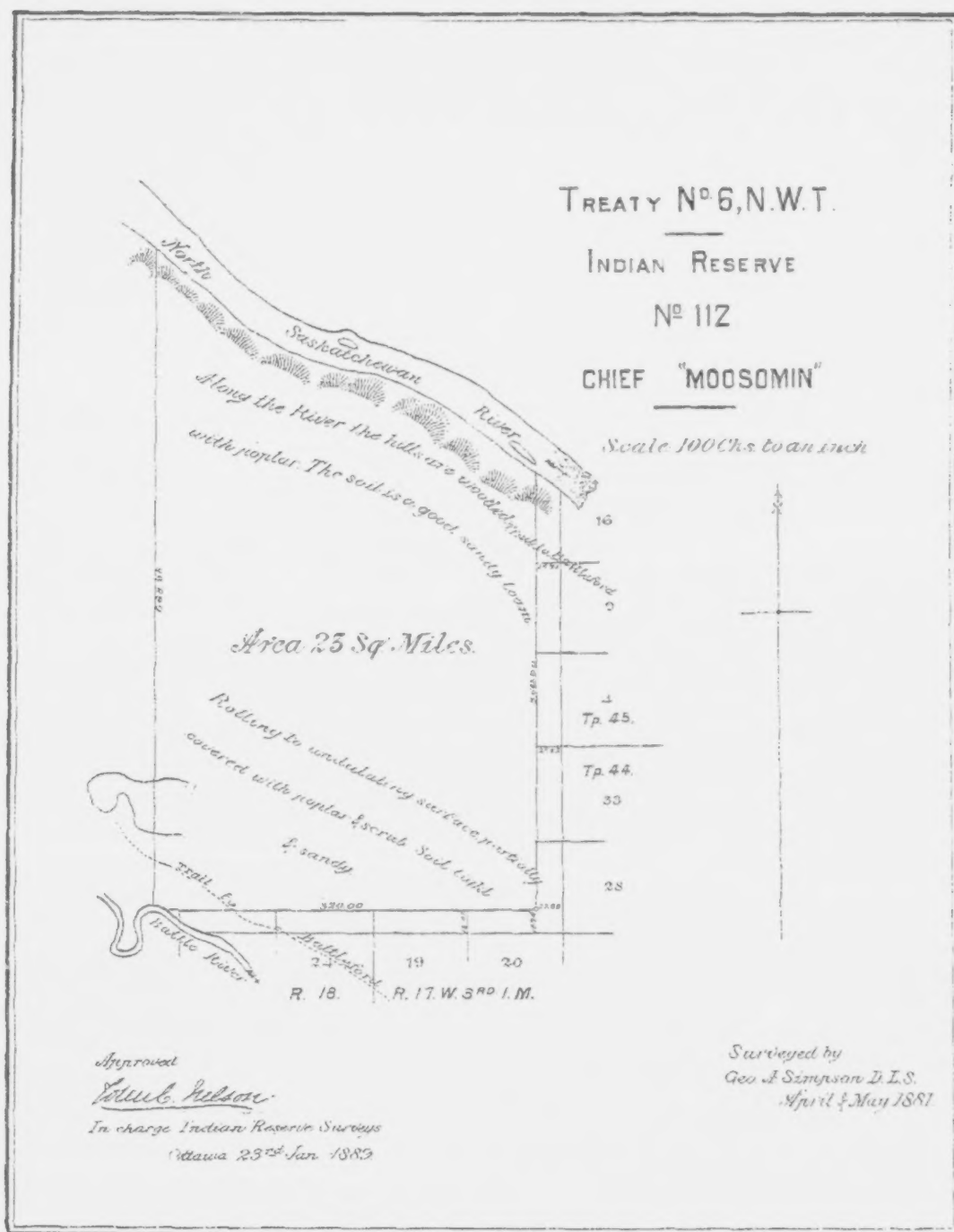
In August 1876, Canada and the Plains, Wood Cree, and other tribes of central Saskatchewan and Alberta entered into Treaty 6. In exchange for the surrender of their rights, privileges, and titles to 121,000 square miles of land, Canada promised to set aside reserves for the Indians and to assist them in making a transition from a subsistence livelihood to an agriculture-based economy.

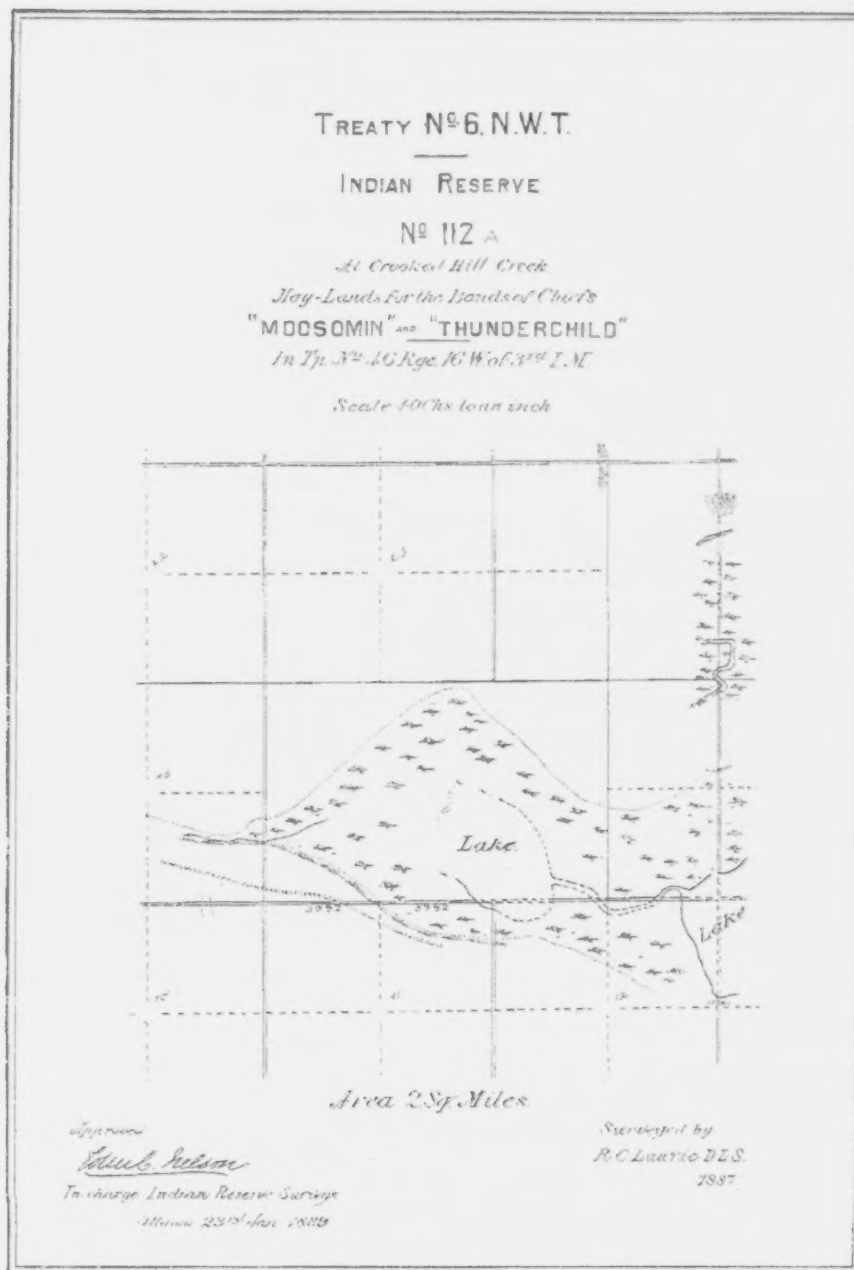
In the spring of 1881, and pursuant to Treaty 6, Moosomin First Nation selected 23 square miles, or 14,720 acres, of land for its reserve (IR 112). These lands, situated on the south side of the North Saskatchewan River a short distance from Battleford, Saskatchewan, had excellent agricultural potential. In his 1905 Annual Report, Indian Agent J.P.G. Day described the Band's land as follows: "This land lies between the Battle and Saskatchewan rivers; the country is rolling and partially wooded with bluffs of poplar; the soil is a sandy loam and is well adapted for both agricultural purposes and stock-raising. Water is plentifully distributed all over the reserve."<sup>9</sup> By all accounts, IR 112 consisted of some of the most fertile agricultural land in the region and was ideal for mixed farming.

---

<sup>8</sup> Full documentation of the details summarized here is found in ICC, *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101.

<sup>9</sup> Canada, Parliament, *Sessional Papers*, 1906, No. 27, 105 (ICC Documents, p. 1632), as cited in ICC, *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101 at 118.





In 1887, R.C. Laurie, Dominion Lands Surveyor, surveyed an additional two square miles, or 1,280 acres, of excellent hay lands as IR 112A for the joint use and benefit of the Moosomin and Thunderchild Bands. Reserves 112 and 112A were both confirmed by Order in Council on May 17, 1889.<sup>10</sup> The hay lands added another 640 acres of reserve land for Moosomin First Nation.

In 1903, the value of IR 112 and IR 112A was further enhanced by the construction of the main line of the Canadian Northern Railway directly through the reserves and the building of a railway station on Moosomin IR 112 at Highgate. The railroad proved to be a great help to the Moosomin First Nation as it provided work and a near market for all its produce.

Band members thrived on these lands for the next three decades, from 1881 to 1909. During that period, they were well on their way in making a successful transition from the traditional economic pursuits of their ancestors to an economy primarily focused on agriculture. The Band's farming success was impressive given that during these years the Canadian government was actively pursuing policies that effectively undermined the Band's efforts in making the transition.<sup>11</sup> In part because of the Band's success in farming, local settlers and politicians began to lobby Indian Affairs officials in 1902 to move the Moosomin and Thunderchild Bands so that their reserve lands could be made available for the settlers flooding into the west.

The Moosomin First Nation was, from the start, firmly opposed to leaving its lands. However, lobbying for a surrender continued unabated for the next seven years until the Band gave in, under extreme pressure, on May 7, 1909. It would appear that the Band was simply overwhelmed by the constant pressure, coercion, bribery, and duress exerted by settlers, politicians, clergymen, and officials from every level of Indian Affairs to surrender its lands.

---

<sup>10</sup> Order in Council PC 1151, May 17, 1889, National Archives of Canada (NA), RG 2, series 1, vol. 419 (ICC Documents, p. 95), as reported in ICC, *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101 at 116.

<sup>11</sup> Examples of these policies included the increased control exerted by Indian agents over virtually every aspect of Indian life on, and off, the reserve (the Agency system). Other examples include the introduction of the permit system in 1881; the introduction of the peasant farming and severalty policies in 1889; and a new focus on immigration, expansion, and the attraction of new (white) settlers to help develop western Canada economically. In addition, amendments to the *Indian Act* throughout these years made it easier for reserve land to be surrendered or otherwise taken without a Band's consent.

The Order in Council accepting the surrender was approved on July 6, 1909.<sup>12</sup> The First Nation was subsequently relocated north to a new reserve (IR 112B) where the land was hilly, stony, in a frost belt, and practically useless for farming. IR 112 was subdivided into 115 parcels and sold by public auction, primarily to land speculators, commencing in 1909. One half of the two-square-mile hay reserve known as IR 112A was later restored to the Band for its use and benefit.

---

<sup>12</sup> Order in Council PC 1539, July 6, 1909, NA, RG 10, vol. 7795, file 29105-9 (ICC Documents, p. 422), as reported in ICC, *Moosomin First Nation 1909 Reserve Land Surrender Inquiry Report* (Ottawa, March 1997), reported (1998) 8 ICCP 101 at 166.



### **PART III**

#### **NEGOTIATION AND MEDIATION OF THE CLAIM**

The Commission's role in the process of settling the claim would normally have ended as soon as its inquiry was completed and the claim of the First Nation accepted for negotiation by Canada. In this case, negotiations between Canada and the Moosomin First Nation began shortly after the acceptance and continued relatively successfully for approximately two years before encountering difficulty. In early 2000, the Commission was asked, and agreed, to act as a facilitator for the negotiations.

For the most part, facilitation focused on matters relating to process. With the agreement of the negotiating parties, the Commission chaired the negotiation sessions, provided an accurate record of the discussions, followed up on undertakings, and consulted with the parties to establish mutually acceptable agendas, venues, and times for the meetings. The Commission was also available to mediate disputes when requested to do so by the parties, to assist them in arranging for further mediation, and to coordinate the various land appraisals and loss-of-use and research studies undertaken by the parties to support negotiations.

Although the Commission is not at liberty to disclose the discussions during the negotiations, it can be stated that the Moosomin First Nation and representatives of the Department of Indian Affairs and Northern Development worked to establish negotiating principles and a guiding protocol agreement, which helped them to arrive at a mutually acceptable resolution of the First Nation's claim.

Elements of the negotiation included agreement by the parties on the nature of the Commission's role in the negotiations; quantification of the land lost by surrender; identification of damages and compensation criteria; valuation of economic losses; research projects; agriculture and forestry loss-of-use studies; land appraisals and updates; determination of rates of development and leasing rates; consideration of the costs of additions to reserve; treatment of the costs of the negotiations; and, finally, settlement issues and agreements, surveys, ratification, and communications.

Loss-of-use studies and land appraisals undertaken by the negotiating table prior to the Commission's involvement were finalized to provide the information required for a claim valuation

and subsequent negotiations. Specifically, independent consultants assessed the losses of use from agriculture and forestry to estimate the net economic losses to the First Nation as a result of the 1909 surrender. Rates of development, Additions to Reserve Policy, applicable compensation criteria, present value approach, and sale proceeds were all identified by the parties to the Commission as issues requiring resolution.

Following complicated and intense negotiations, delays and a suspension of negotiations resulting from illness and other work commitments of the federal negotiator and ultimately a change in federal negotiator in 2001, and several months of offers and counteroffers between the negotiating parties, a tentative agreement was reached in May 2002.

While Canada went through its approval process, involving a submission to Treasury Board, legal counsel for the parties set to work on the documents supporting the agreement. On July 2, 2003, the Settlement Agreement was initialled by Chief Mike Kahpeaysewat and the chief federal negotiator, Silas Halyk. Members of Moosomin First Nation voted to ratify their settlement on September 6, 2003.

The Settlement Agreement was implemented in the fall of 2003, providing \$41 million in compensation to the Band. This amount was paid into a trust account set up for this purpose by Moosomin First Nation.

## PART IV

### CONCLUSION

In a pattern similar to the majority of specific land claims outstanding in Canada, the Moosomin First Nation claim took many years to resolve – 16 in this case. The Commission, involved as mediator since 2000, had no authority to force a settlement nor to impose one. The parties alone get the credit for settling this claim. However, the outcome of the negotiations indicates the Commission's ability to advance the settlement of claims. For approximately nine years, efforts by the First Nation to have its claim validated were unsuccessful. The Commission's inquiry process was able to produce movement towards validation. After two years in negotiation, efforts by the First Nation and Canada to achieve a settlement also proved unsuccessful, and it was the Commission's mediation process that helped bring the negotiations to a successful conclusion.

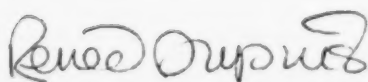
The Commission has two recommendations to tables beginning negotiations of this kind. The first recommendation has to do with the timing of the Commission's involvement. Time and again we are asked to come into situations where negotiations, underway for some time, have floundered and are on the verge of collapse. Regardless of the originating problem, hard feelings have almost always built up between the parties and have poisoned both the present and the future negotiating environment. Certainly the Commission is pleased to assist at any point in the negotiations; however, we recommend that the Commission's mediation services be used from the beginning of a negotiation with the hope that these types of difficult situations can be avoided altogether.

The Commission's other recommendation has to do with research and loss-of-use studies and the need for the negotiating parties to review very carefully the requirement to undertake them. Often parties to a new negotiation are not able to choose the appropriate study areas or to define the scope of the work to be undertaken within each study area. When studies are undertaken at too early a stage in the negotiation process, the end result can be unnecessary, overlapping, and expensive work. By taking their time at the start, negotiators have the opportunity to review the vast amount of work already done on claims that have been settled, claims that may involve similar amounts of land or similar geographical situations. This abundant information should be considered by the table in determining what further study needs to be done. The end result would almost certainly be a shorter

overall negotiation process and an earlier settlement, at considerably less cost to the First Nation, Canada, and Canadian taxpayers.

Similarly, where the negotiating parties decide that research and loss-of-use studies are to be undertaken, they would be well advised to take advantage of the Commission's knowledge and experience in coordinating studies. In this role, the Commission assumes responsibility for overseeing the research/loss-of-use study process beginning with the development of the request for proposal packages (including the provision of generic models of, and assistance in developing, the terms of reference for each study); overseeing the proposal call and contract award process; providing ongoing study coordination throughout the study process; setting the required reporting requirements and deliverables and ensuring that they are fulfilled. The Commission is able to provide this type of service in a most cost-effective way and can thus provide added value to the overall negotiating process.

**FOR THE INDIAN CLAIMS COMMISSION**



Renée Dupuis  
Chief Commissioner

Dated this 26th day of March, 2004.





## ***Indian Claims Commission***

Enterprise Building  
Suite 400 – 427 Laurier Avenue West  
P.O. Box 1750, Station "B"  
Ottawa, Canada K1P 1A2  
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157  
[www.indianclaims.ca](http://www.indianclaims.ca)

---

# ***Commission des revendications des Indiens***

---



## **PREMIÈRE NATION DE MOOSOMIN**

---

*Objet du rapport : Cession de terres de réserve de 1909  
(Médiation)*



**COMMISSION DES REVENDICATIONS DES  
INDIENS**

**RAPPORT DE MÉDIATION  
SUR LA REVENDICATION DE LA  
PREMIÈRE NATION DE MOOSOMIN  
RELATIVE À LA CESSION DE TERRES  
DE RÉSERVE DE 1909**

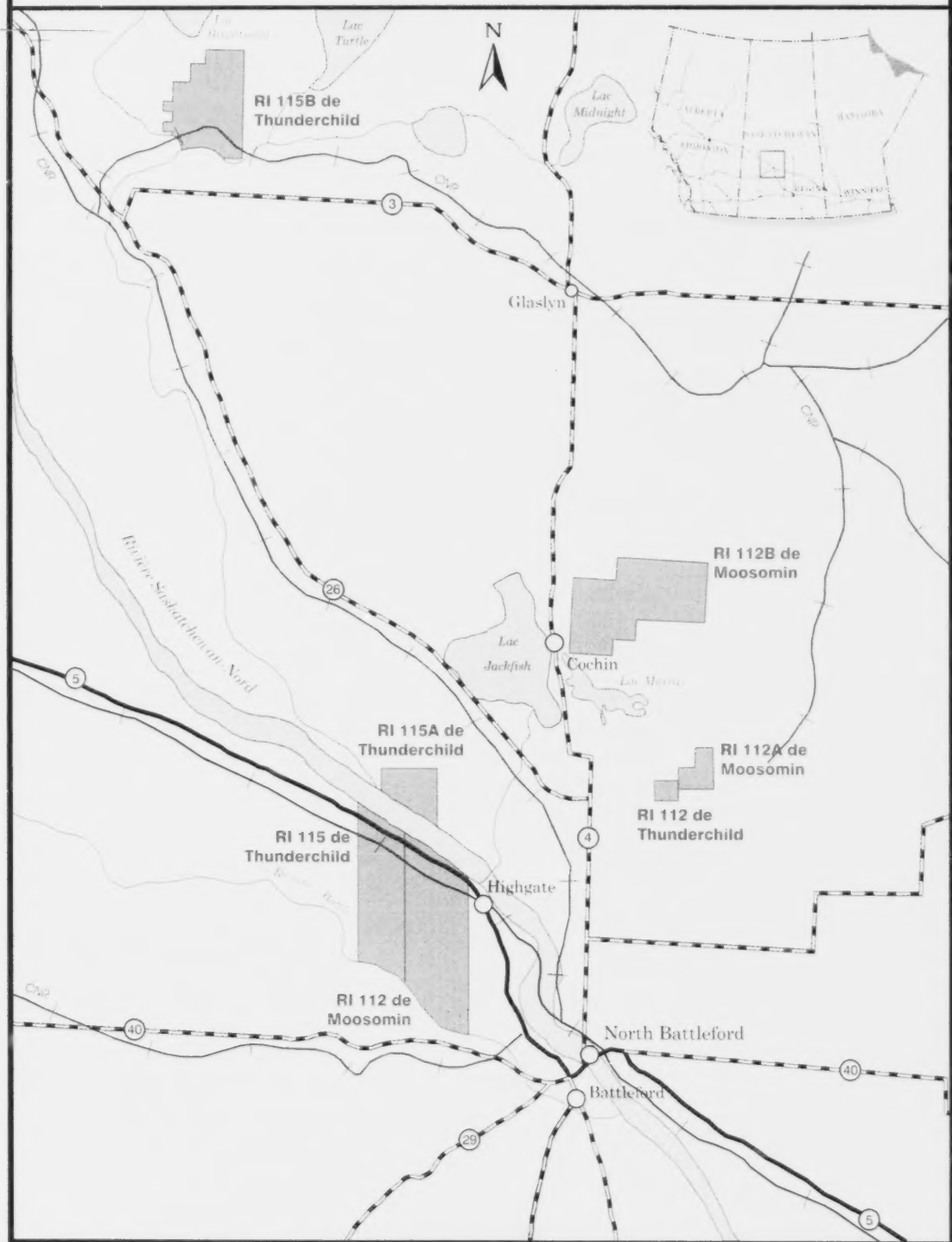
**Mars 2004**



## SOMMAIRE

|            |                                                         |    |
|------------|---------------------------------------------------------|----|
| PARTIE I   | <u>INTRODUCTION</u>                                     | 1  |
|            | LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION | 4  |
| PARTIE II  | <u>BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION</u>              | 7  |
| PARTIE III | <u>NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION</u>     | 13 |
| PARTIE IV  | <u>CONCLUSION</u>                                       | 15 |

# Carte du territoire visé par la revendication



## PARTIE I

### INTRODUCTION

Le présent rapport expose comment une revendication – en suspens depuis plus de 90 ans, soumise au processus d'examen des revendications particulières du gouvernement du Canada voilà neuf ans, acceptée par le Canada aux fins de négociation à des conditions avec lesquelles la Première Nation ne pouvait être d'accord, et ensuite rejetée sur le point le plus important pour la requérante –, a été réglée de manière satisfaisante avec l'aide de la Commission des revendications des Indiens (CRI).

Nous ne dresserons pas ici l'historique complet de la revendication de la Première Nation de Moosomin. Les questions en litige de la revendication relative à la cession de 1909 et le processus d'enquête ont été décrits par la Commission dans son rapport publié en mars 1997 : *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*<sup>1</sup>. Nous résumerons plutôt les événements ayant conduit au règlement de la revendication et illustrerons le rôle joué par la Commission dans le processus de résolution. Même si d'autres membres du personnel de la Commission ont participé au dossier à divers moments, M. Ralph Brant, directeur de la Médiation à la Commission, en a dirigé les travaux.

La Première Nation de Moosomin présente officiellement sa revendication, en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada, au ministre des Affaires indiennes le 15 juillet 1986. Elle fait valoir que la cession, en 1909, des réserves indiennes (RI) 112 et 112A n'était pas valide parce que la Première Nation n'y avait pas consenti, et que la vente des terres de réserve n'avait jamais été dans son intérêt. En 1993, le Canada convient d'accepter la revendication pour négociation aux motifs que la Couronne avait manqué à ses obligations de fiduciaire postérieures à la cession par le non-respect d'une entente, et par la mauvaise gestion des fonds de la bande. La Première Nation est en désaccord avec le Canada quand il prétend que la cession était valide et continue à défendre son objectif original : faire déclarer non valide cette cession. Le 29 mars 1995, la Direction générale des revendications particulières des Affaires indiennes informe le chef Ernest Kahpeaysewat que, de l'avis du gouvernement du Canada, « les éléments de preuve et les mémoires qui ont été déposés ne suffisent pas à établir que la cession de la réserve indienne n° 112 était

---

<sup>1</sup> Commission des revendications des Indiens. *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113.

invalide ni que le gouvernement a manqué à son obligation de fiduciaire en obtenant ladite cession<sup>2</sup>. »

Le 17 juillet 1995, la Première Nation de Moosomin demande à la Commission des revendications des Indiens de faire enquête sur sa revendication. En réponse, et conformément au mandat qui lui est conféré dans la *Loi sur les enquêtes*, la Commission lance une enquête et les parties sont convoquées pour discuter de la revendication et éclaircir les nombreuses questions connexes, la preuve et les positions juridiques opposées. Les travaux de la Commission permettent en outre d'échanger des documents et servent de tribune de discussion libre et ouverte.

L'enquête se termine en novembre 1996 et les commissaires remettent leur rapport sur la revendication. Après délibération fondée sur la preuve disponible, ils constatent que :

- 1 « le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire en obtenant la cession des réserves indiennes 112 et 112A parce que la Couronne n'a pas respecté l'autonomie décisionnelle de la bande et, à sa place, s'est livrée à des 'négociations viciées' en profitant de sa situation de pouvoir et en exerçant une influence indue sur la bande pour qu'elle cède ses terres »
- 2 « la bande a cédé son autonomie décisionnelle à cause du pouvoir et de l'influence irrésistibles exercés par les représentants de la Couronne qui cherchaient à obtenir les cessions désirées »
- 3 « le gouverneur en conseil a donné son consentement aux termes du paragraphe 49(4) de la *Loi des sauvages* à une cession imprudente, inconséquente et qui s'apparente à de l'exploitation, tant par le processus utilisé que par le résultat. »

La recommandation des commissaires est la suivante :

### RECOMMANDATION

En conséquence, nous concluons, pour les motifs précités, que la présente revendication révèle une obligation légale non remplie de la part du Canada envers la Première Nation de Moosomin. Nous recommandons donc aux parties :

---

<sup>2</sup> Allan Tallman, Revendications particulières de l'Ouest, au chef Ernest Kahpeaysewat, 29 mars 1995, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), dossier BW8260-SK374-C1 (Documents de la CRI, p. 1434-1439), cité dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 121-122.

**Que la revendication de la Première Nation de Moosomin soit acceptées aux fins de négociation en vertu de la Politique des revendications particulières<sup>3</sup>.**

Plus tard la même année, le Canada accepte la revendication de la Première Nation de Moosomin aux fins de négociation dans une lettre de l'honorable Jane Stewart, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, du 18 décembre 1997. Dans sa lettre, la ministre Stewart se dit d'accord avec la Commission quand elle recommande que le Canada négocie la revendication de la Première Nation de Moosomin relative à la cession de ses terres « aux motifs que la cession n'avait pas été consignée comme il se doit<sup>4</sup>. »

Par cette lettre s'amorce le processus de négociation d'un règlement. Pendant près de deux ans, les parties négocient sans l'aide d'un facilitateur neutre. Des évaluations foncières et des études de perte d'usage sont entreprises et en arrivent au stade du rapport préliminaire. Cependant, au début de 2000, les négociations débouchent sur une impasse quant à plusieurs questions, les principales étant : l'applicabilité du critère 10<sup>5</sup>, la Politique d'ajout aux réserves du Canada<sup>6</sup>, et la façon de mesurer le taux de développement des terres cédées<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 224-225.

<sup>4</sup> Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au chef Thomas Mooswa, 18 décembre 1997.

<sup>5</sup> D'après les constatations de la Commission à l'enquête et l'admission de la ministre Stewart du fait que la cession n'avait pas été dûment consignée, la Première Nation était d'avis que le critère 10 devrait être exclu des facteurs en l'espèce.

<sup>6</sup> Le Canada avait l'habitude d'offrir aux bandes la possibilité d'augmenter la superficie de leurs terres en faisant la différence entre la réserve cédée et celle obtenue à la place dans le cadre de la cession, et s'il l'avait fait en l'espèce, cela aurait enlevé à la Première Nation tout droit d'agrandir sa réserve puisque la réserve cédée (la RI 112) était plus petite que les réserves de remplacement obtenues par la cession. La Première Nation faisait valoir que cette méthode ne tenait pas compte d'une perte très réelle de productivité, démontrée dans les études de perte d'usage réalisées jusque-là. La Première Nation estimait qu'on devrait lui donner l'occasion d'ajouter des terres de réserve à son assise foncière pour compenser la perte de potentiel productif de la RI 112.

<sup>7</sup> La Première Nation estimait que les terres cédées auraient dû être développées à un taux semblable à celui des terres des municipalités de la région environnante. Le Canada a proposé qu'une analyse comparative du taux de développement des autres réserves locales soit réalisée.

Le conseiller juridique de la Première Nation, avec l'assentiment du négociateur fédéral, communique avec M. Ralph Brant, directeur de la Médiation à la Commission, en vue d'obtenir l'aide de la CRI.

#### LE MANDAT DE LA COMMISSION ET LE PROCESSUS DE MÉDIATION

La Commission des revendications des Indiens est créée à l'initiative des Premières Nations et du gouvernement du Canada après des années de discussions sur la manière d'améliorer le traitement des revendications territoriales des Indiens au Canada. Elle est mise sur pied par décret le 15 juillet 1991, après quoi M. Harry S. LaForme, ancien commissaire à la Commission des Indiens de l'Ontario, est nommé président. La CRI est pleinement opérationnelle avec la nomination de six commissaires en juillet 1992.

Le mandat de la Commission comporte deux volets : elle a le pouvoir (1) de tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes* sur les revendications territoriales particulières des Premières Nations et que le Canada a rejetées, (2) d'offrir des services de médiation pour la négociation des revendications.

Le Canada répartit la plupart des revendications en deux catégories : les revendications globales et les revendications particulières. Les premières sont en général fondées sur des droits ancestraux non éteints, et surviennent normalement dans des régions du pays où il n'existe pas de traité entre les Premières Nations et la Couronne. Les secondes découlent pour leur part d'un manquement aux obligations prévues à un traité ou d'obligations légales de la Couronne non respectées, comme un manquement à une entente ou un différend sur des obligations prévues dans la *Loi sur les Indiens*.

C'est sur la dernière catégorie de revendication que sont axés les travaux de la Commission. Même si la CRI n'est pas habilitée à accepter une revendication rejetée par le Canada ou à en forcer l'acceptation, elle a tout de même le pouvoir d'examiner en détail, avec les requérants et l'État fédéral, la revendication et les motifs pour lesquels elle a été rejetée. La *Loi sur les enquêtes* confère à la Commission de vastes pouvoirs pour procéder à ses enquêtes, collecter de l'information et assigner des témoins à comparaître, au besoin. Si l'enquête révèle que les faits et le droit permettent de constater que le Canada a envers les requérants une obligation légale non respectée, la

Commission peut recommander au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien d'accepter la revendication aux fins de négociation.

En plus de la tene d'enquêtes, la Commission est autorisée à offrir des services de médiation à la demande des parties à la négociation. Depuis sa création, la Commission a interprété son mandat de manière libérale et a cherché résolument à favoriser la médiation comme solution de rechange aux tribunaux. Afin d'aider les Premières Nations et le Canada à négocier des accords conciliant leurs intérêts divergents de manière juste, diligente et efficiente, la Commission offre aux parties une vaste gamme de services de médiation adaptés à leurs objectifs particuliers.



## PARTIE II

### BREF HISTORIQUE DE LA REVENDICATION

Le présent rapport porte uniquement sur le mandat de médiation de la Commission. Il convient toutefois de noter que, en raison de l'enquête précédente, la Commission disposait des dossiers historiques et des mémoires juridiques détaillés dans lesquels les parties exposaient les fondements de la revendication. Nous n'avons utilisé ces connaissances que dans la mesure où le directeur de la Médiation ou le personnel de la Commission ont pu avoir besoin d'un complément d'information. La Commission ne tire aucune conclusion de fait dans le présent rapport.

Le contexte historique de la revendication est décrit en long et en large dans le rapport publié par la Commission en mars 1997 sous le titre *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909*<sup>8</sup>. N'y apparaît ici qu'un bref résumé.

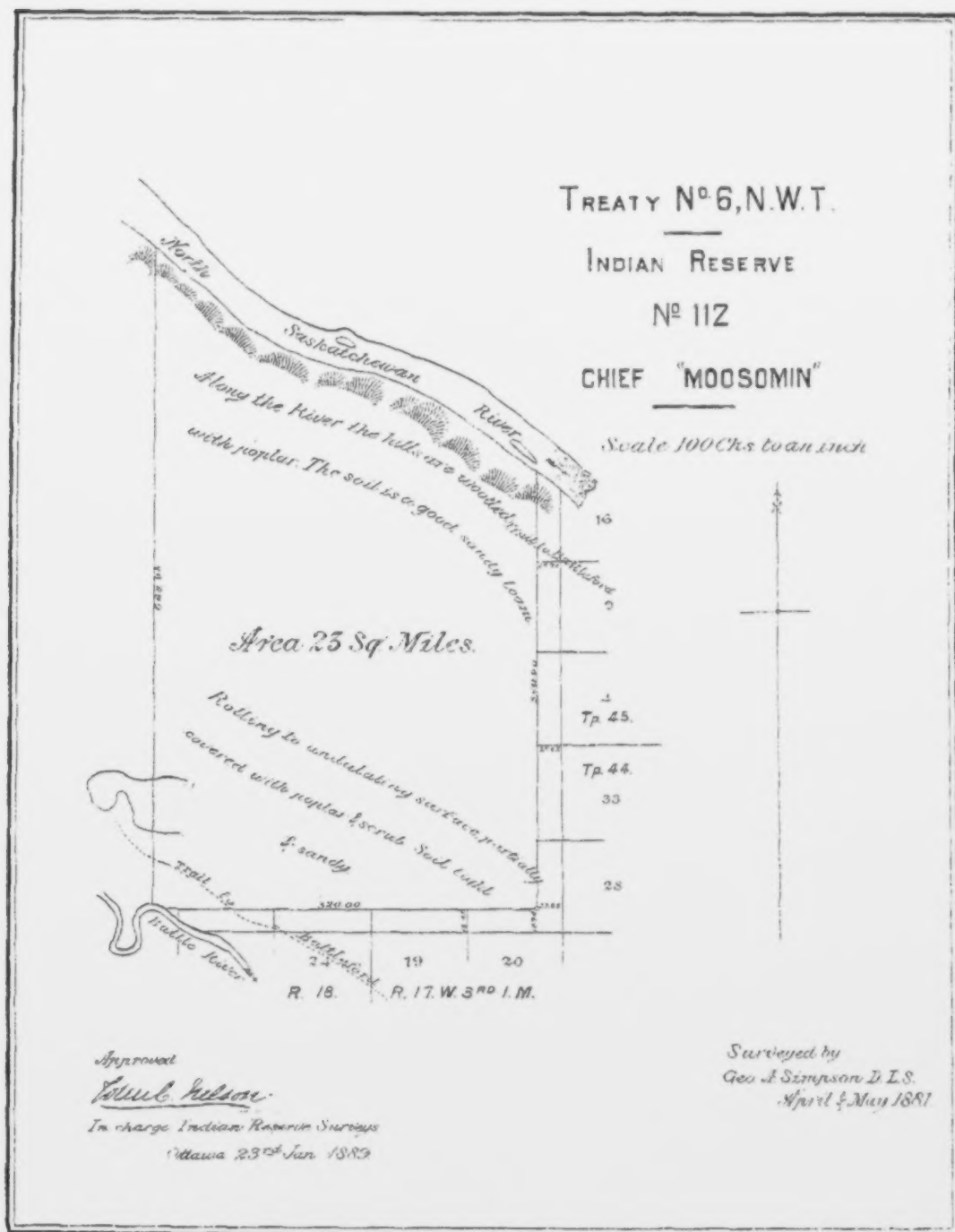
En août 1876, le Canada et les Cris des Plaines et des Bois, et d'autres tribus du centre de la Saskatchewan et de l'Alberta signent le Traité 6. En échange de la cession de leurs droits et privilèges sur 121 000 milles carrés de terres, le Canada promet de mettre de côté des réserves pour les Indiens et de les aider à passer d'un mode de vie de subsistance à une économie reposant sur l'agriculture.

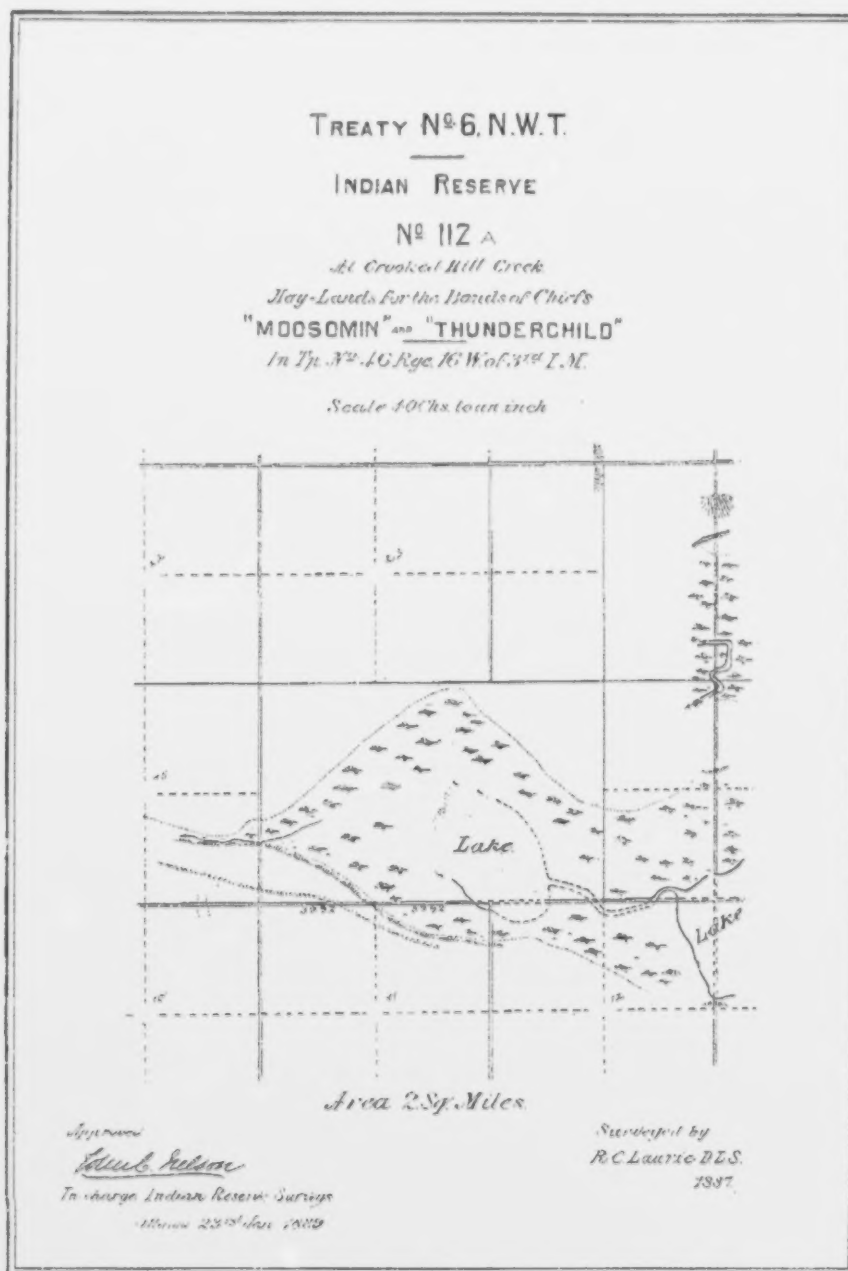
Au printemps 1881, et conformément au Traité 6, la Première Nation de Moosomin choisit pour sa réserve (RI 112) des terres de 23 milles carrés, ou 14 720 acres. Ces terres, situées sur la rive sud de la rivière Saskatchewan-Nord près de Battleford, en Saskatchewan, recèlent un excellent potentiel agricole. Dans son rapport annuel de 1905, l'agent des Indiens J.P.G. Day décrit la réserve dans les termes suivants : « Elle s'étend en fait entre les rivières Battle et Saskatchewan. Ce coin de pays vallonné est parsemé ici et là de peupliers. Le sol est un terreau sablonneux et convient bien pour l'agriculture et l'élevage. L'eau est abondante dans toute la réserve<sup>9</sup>. » Au dire de tous, la RI 112 compte parmi les terres agricoles les plus fertiles de la région et est idéale pour l'agriculture mixte.

---

<sup>8</sup> La version complète du résumé figure dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113.

<sup>9</sup> Canada, Parlement, *Documents parlementaires*, 1906, n° 27, 105 (Documents de la CRI, p. 1632), cité dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 131.





En 1887, M. R.C. Laurie, arpenteur des terres fédérales, délimite une autre superficie de deux milles carrés, ou 1 280 acres, d'excellentes terres à foin comme la RI 112A à l'usage et au profit des bandes de Moosomin et de Thunderchild. Les réserves 112 et 112A sont toutes les deux confirmées par décret le 17 mai 1889<sup>10</sup>. Les terres à foin ajoutent 640 acres à la réserve de la Première Nation de Moosomin.

En 1903, les RI 112 et 112A s'apprécient grâce à la construction de la voie principale du Chemin de fer Canadien du Nord qui traverse directement les réserves, et à l'érection d'une gare dans la RI 112 de Moosomin à Highgate. Le chemin de fer s'avère d'une aide considérable pour la Première Nation de Moosomin, car il procure du travail aux membres et offre un débouché à proximité pour toute la production agricole.

Les membres de la bande prospèrent sur ces terres pendant les trois décennies qui suivent, de 1881 à 1909. Au cours de cette période, ils sont en bonne voie de réussir à passer des activités économiques traditionnelles de leurs ancêtres à une économie axée principalement sur l'agriculture. La réussite agricole de la bande est impressionnante étant donné qu'à cette époque, le gouvernement du Canada mettait en place des politiques ayant pour effet de nuire aux efforts déployés par la bande pour opérer ce passage<sup>11</sup>. En partie justement grâce à la réussite agricole que connaît la bande, les colons et les politiciens locaux commencent à faire pression sur les fonctionnaires des Affaires indiennes en 1902 pour que l'on déménage les bandes de Moosomin et Thunderchild, de manière à mettre leurs terres de réserve à la disposition des colons qui affluent vers l'Ouest.

---

<sup>10</sup> Décret CP 1151, 17 mai 1889, AN, RG 2, série 1, vol. 419 (Documents de la CRI, p. 95), indiqué dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 129.

<sup>11</sup> Parmi les exemples de politiques, citons le plus grand contrôle exercé par les agents des Indiens sur pratiquement tous les aspects de la vie indienne dans la réserve, et hors de celle-ci (le système d'agences). Notons également l'adoption du système des laissez-passer en 1881; la mise en place des politiques d'agriculture paysanne et de subdivision des terres en 1889; l'accent nouveau mis sur l'immigration, l'expansion et les efforts visant à attirer de nouveaux colons (blancs) pour aider à développer l'économie de l'Ouest canadien. En outre, les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* pendant ces années font qu'il est plus facile d'obtenir la cession de terres de réserve ou de les prendre autrement sans obtenir le consentement de la bande.

Dès le départ, la Première Nation de Moosomin s'oppose fermement à abandonner ses terres. Cependant, les pressions en vue d'obtenir une cession se poursuivent sans répit pendant les sept années qui suivent jusqu'à ce que la bande cède, à cause de pressions extrêmes, le 7 mai 1909. Il semble qu'elle a tout simplement été dépassée par la pression, la coercition, la subornation et la contrainte constantes exercées par les colons, les politiciens, les membres du clergé et les fonctionnaires de tous échelons aux Affaires indiennes pour leur faire céder leurs terres.

Le décret dans lequel la cession est acceptée est approuvé le 6 juillet 1909<sup>12</sup>. La Première Nation est par la suite déménagée vers le nord dans une nouvelle réserve (RI 112B) où le terrain est accidenté, rocheux, dans une ceinture de gel, et pratiquement impropre à l'agriculture. La RI 112 est subdivisée en 115 lots vendus aux enchères publiques, surtout à des spéculateurs fonciers, à partir de 1909. La moitié de la réserve à foin de deux milles carrés connue sous le nom de RI 112A est plus tard rendue à l'usage et au profit de la bande.

---

<sup>12</sup> Décret CP 1539, 6 juillet 1909, AN, RG 10, vol. 7795, dossier 29105-9 (Documents de la CRI, p. 422), cité dans CRI, *Enquête relative à la revendication de la Première Nation de Moosomin concernant les terres cédées en 1909* (Ottawa, mars 1997), publié dans (1998) 8 ACRI 113, p. 182.



### PARTIE III

#### NÉGOCIATION ET MÉDIATION DE LA REVENDICATION

Le rôle de la Commission dans le processus de règlement de la revendication se serait normalement terminé dès la fin de son enquête et et au moment où la revendication de la Première Nation aurait été acceptée aux fins de négociation par le Canada. Dans le cas présent, les négociations entre le Canada et la Première Nation de Moosomin commencent peu après l'acceptation et se poursuivent de manière relativement fructueuse pendant environ deux ans, avant de se heurter à certaines difficultés. Au début de 2000, les parties demandent à la Commission de faciliter les négociations, et elle y consent.

La facilitation porte principalement sur des questions de fonctionnement. Avec l'accord des parties, la Commission préside les séances de négociation, dresse un compte rendu précis des discussions, assure le suivi des engagements et consulte les parties en vue d'établir des ordres du jour, des lieux et des dates mutuellement acceptables pour les rencontres. La Commission est également disponible pour soumettre à la médiation des différends à la demande des parties, les aider à obtenir d'autres services de médiation, et coordonner les diverses évaluations foncières, études de perte d'usage et recherches réalisées par les parties à l'appui des négociations.

Même si la Commission ne saurait divulguer la teneur des négociations, nous pouvons dire que la Première Nation de Moosomin et les représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont collaboré pour établir des principes de négociation et un protocole d'entente qui les ont aidés à parvenir à un règlement acceptable, de part et d'autre, de la revendication de la Première Nation.

Parmi les éléments de la négociation, mentionnons une entente entre les parties quant à la nature du rôle de la Commission dans les travaux; la quantification des terres perdues lors de la cession; le relevé des dommages et les critères d'indemnisation; l'évaluation des pertes économiques; les projets de recherche; les études sur les pertes d'usage agricole et forestier; les évaluations foncières et leur mise à jour; l'établissement des taux de développement et de location; l'examen du coût des ajouts à la réserve; le traitement des frais de négociation; enfin, les questions et accords liés au règlement, les arpentages, la ratification et les communications.

Les études de perte d'usage et les évaluations foncières entreprises à la table de négociation avant l'arrivée de la Commission sont finalisées pour produire les données nécessaires afin d'évaluer la revendication et contribuer aux négociations ultérieures. Plus particulièrement, des experts indépendants évaluent les pertes d'usage en agriculture et en foresterie en vue d'estimer les pertes économiques nettes de la Première Nation à la suite de la cession de 1909. Les taux de développement, la Politique des ajouts aux réserves, les critères d'indemnisation applicables, la méthode de la valeur actualisée et le produit de la vente sont toutes des questions mentionnées par les parties à la Commission comme devant être réglées.

Après des négociations compliquées et intenses, des retards et une suspension des travaux pour cause de maladie et d'autres engagements professionnels du négociateur fédéral, suivis enfin d'un changement de négociateur fédéral en 2001, et après plusieurs mois d'offres et de contre-offres entre les parties, un accord provisoire est conclu en mai 2002.

Pendant que le Canada suit son processus interne d'approbation, notamment une présentation au Conseil du Trésor, les avocats des parties s'emploient à rédiger des documents à l'appui de l'entente. Le 2 juillet 2003, l'accord définitif de règlement est paraphé par le chef Mike Kahpeaysewat et le négociateur fédéral en chef, M. Silas Halyk. Les membres de la Première Nation de Moosomin votent ensuite pour ratifier le règlement le 6 septembre 2003.

L'entente de règlement est mise en oeuvre à l'automne 2003 et prévoit une indemnité de 41 millions de dollars pour la bande. Le capital est versé dans un compte en fiducie créé à cette fin par la Première Nation de Moosomin.

## PARTIE IV

### CONCLUSION

Comme c'est le cas pour la majorité des revendications territoriales particulières en suspens au Canada, il aura fallu de nombreuses années pour régler la revendication de la Première Nation de Moosomin – 16 pour être précis. La Commission, agissant comme médiatrice depuis 2000, n'était pas autorisée à forcer ni à imposer un règlement. C'est uniquement aux parties que revient le mérite d'avoir réglé la revendication. Toutefois, l'issue des négociations démontre la capacité de la Commission de faire progresser les travaux. Pendant environ neuf ans, les efforts déployés par la Première Nation pour faire valider sa revendication sont demeurés infructueux. Le processus d'enquête de la Commission a permis de remettre en marche la demande de validation. Après deux ans de négociation, les efforts déployés par la Première Nation et le Canada en vue d'un règlement se sont également révélés infructueux, et c'est le processus de médiation de la Commission qui a aidé à mener les négociations à bon port.

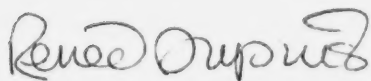
La Commission formule deux recommandations à l'intention des négociateurs. La première a trait au moment où la Commission est appelée à intervenir. À maintes reprises, on fait appel à nos services dans des situations où les négociations, en cours depuis un certains temps, se sont enlisées et sont sur le point d'échouer. Quel que soit le problème initial, il se crée presque toujours de l'amertume entre les parties, ce qui empoisonne le climat actuel et futur des négociations. Il ne fait aucun doute que la Commission est heureuse d'aider les parties en permanence durant les négociations; toutefois, nous leur recommandons de recourir aux services de médiation de la Commission dès le début d'une négociation afin d'éviter ce genre de situations difficiles.

L'autre recommandation de la Commission touche les recherches et les études de perte d'usage et le fait que les parties à la négociation devraient réfléchir attentivement à la nécessité d'en réaliser. Souvent, les parties à une nouvelle négociation n'arrivent ni à choisir le domaine d'étude qui convient, ni à définir l'étendue des travaux à exécuter dans chaque étude. Lorsque des études sont entreprises trop tôt dans le processus de négociation, leurs résultats peuvent être superflus, se recouper et coûter cher. En prenant leur temps au début des travaux, les négociateurs ont l'occasion d'examiner la vaste quantité de travail déjà accompli pour les revendications réglées, revendications qui peuvent être analogues quant à la superficie de terres ou à la situation géographique. Cette

information abondante devrait être prise en compte par les négociateurs pour déterminer quelles autres études doivent être effectuées. Il en découlerait presque assurément un processus de négociation en général plus court et un règlement plus rapide, à un coût considérablement moindre pour la Première Nation, le Canada et les contribuables canadiens.

De même, lorsque les parties à la négociation décident que des recherches et des études de perte d'usage doivent être réalisées, elles seraient sages de tirer parti des connaissances et de l'expérience de la Commission en matière de coordination des études. Dans ce rôle, la Commission voit à superviser le processus de recherche et d'étude sur la perte d'usage à partir de l'élaboration des dossiers de demandes de propositions (y compris la fourniture de modèles génériques de mandat pour chaque étude, et l'élaboration de la version utilisée); surveiller l'appel de propositions et le processus d'adjudication du marché; coordonner l'étude de façon continue pendant la durée du projet; déterminer les exigences en matière de rapport et de produits livrables, et veiller au respect de ces exigences. La Commission est en mesure d'offrir la prestation de ce genre de service de façon très rentable, et d'apporter ainsi de la valeur ajoutée à l'ensemble du processus de négociation.

#### **POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS**



Renée Dupuis  
Présidente

Fait ce 26<sup>e</sup> jour de mars 2004.





***Commission des revendications des Indiens***

Édifice Entreprise  
427, av. Laurier ouest, suite 400  
C.P. 1750, succursale "B"  
Ottawa (Canada) K1P 1A2  
Téléphone (613) 943-2737 Télécopieur (613) 943-0157  
[www.indianclaims.ca](http://www.indianclaims.ca)

---